

【個人研究】

# 精神保健福祉の位相

—2つの法制度の成立における定義規定の検討—

堀口 久五郎\*

## Aspects of Mental Health Welfare

—A study of definitions in the establishment of two legislative systems—

Kyugoro HORIGUCHI

In 1995, the Japanese Government amended the Mental Health Law and enacted the Law Concerning Mental Health and the Welfare of those with Mental Disabilities (Mental Health Welfare Law). In addition, the Mental Health Social Worker Law was enacted in 1997. The term “Mental Health Welfare” was generally accepted in Japan by two legislative systems under the name of ‘Mental Health Welfare Law.’

The purpose of this study was to examine the definitions of Mental Health Welfare in the formulation of these two legislative systems. I have studied definitions of Mental Health Welfare in the law and papers concerning the government in the 1990s. This paper primarily discusses issues concerning the relation between the Mental Health and Welfare of those with Mental Disabilities. As a result of this study I arranged diverse aspects of the concept of Mental Health Welfare with diagram and suggest a new model of the concept of Mental Health Welfare.

**Key Words :** Mental Health Welfare, mental health, welfare of those with mental disabilities, the relation between mental health and social services  
精神保健福祉, 精神保健, 精神障害者福祉, 精神保健と社会福祉の関係

### I. はじめに

「精神保健福祉」という用語は、1995年「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」の制定に伴って「精神保健福祉法」と略称されたことを契機に、わが国で一挙に浸透した。それ以前は、福祉分野では「精神障害者福祉」や「医療福祉」の語が、また保健医療分野では「精神医療」や「精神衛生」、「精神保健」、「精神保健医療」等の多様な語が精神障害者支援の領域で用いられていたが、1990年代後半にはそれらに代えて精神保健

福祉が使用される状況も出現した。その一方で、2002年の社会保障審議会障害者部会精神障害分会による「今後の精神保健医療福祉施策について」において「精神保健医療福祉」の語が採用されて以降、1980年代中頃より使用されてきた「精神保健医療福祉」が政策領域を中心に再び用いられるようになっていく。それは厚生労働省に設置(2002年12月)された精神保健福祉対策本部の中間報告「精神保健福祉の改革に向けた今後の対策の方向」(2003年)や「精神保健医療福祉の改革ビジョン」(2004年9月)、第18回社会保障審議会障害者部会「今後の障害者福祉施策について(改革のグランドデザイン案)」(2004年10月)、今後の精神保健医療福祉のあり方等に関する検討会に

\* ほりぐち きゅうごろう 文教大学人間科学部人間科学科

よる「中間まとめ」(2008年11月)及び「精神保健医療福祉の更なる改革に向けて」(2009年9月)等に顕著のように、1990年代の福祉と保健の統合化政策の進展を踏まえ、あらためて「精神科医療」および「精神保健」と「精神障害者福祉」の各領域に対する整備を図ることによって、わが国で残された精神障害者問題の解決へ向けた21世紀の新たな政策動向に対応して使われるようになったものといえる。そうした政策の中で登場した「精神保健医療福祉」に対して、「精神保健福祉」の意味を考えると、あらためてその用語の存在意義を問い直さざるを得なくなる。精神保健福祉のわが国における定着過程については別に論じているが(堀口2003,2005)、精神保健福祉という用語が使用されるようになった制度・政策的要因は、1995年「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」と、1997年「精神保健福祉士法」が制定されたことである。

本論では、精神保健福祉という用語の存立の基盤を探る基礎作業として、1990年代に成立した2つの法制度をとりあげ、精神保健福祉の成立と普及・定着に大きな影響を与えた法令や政府及び関連団体等の文献資料を明らかにするとともに、そこでみられる精神保健福祉の定義規定を中心に検討することによって、「精神保健福祉」が表示する意味を把握し、「精神保健福祉」概念の構造を明らかにする。

## Ⅱ. 法令・政府関係資料等にみられる「精神保健福祉」概念

### 1. 「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」の成立とその略称

#### 1) 「精神障害者の福祉施策研究会」における「精神保健福祉」

1994年までの政府関係資料の中で「精神保健福祉」の語を用いた例は、「精神保健福祉法」と「精神保健福祉士」という2つの固有名詞以外での使用例はごく僅かである。1993年に制定された障害者基本法においてわが国の障害者規定に精神障

害者が明確に位置づけられたが、翌年の公衆衛生審議会の意見書(「当面の精神保健対策について」1994.8.)の中で、「精神障害者に対する『福祉対策』については、さらに専門的観点から研究を行う必要がある」と指摘されたことを受け、同年秋に発足した「精神障害者の福祉施策研究会」(座長：板山賢治)では、精神障害者の福祉法制をどのように形成するべきかについての検討を行っている。研究会では翌1995年1月に『中間まとめ』を提出したが、次にみるように、その報告書の中では「精神保健福祉」の語が3ヶ所で用いられている。

障害者基本法を受けて、これをどのように位置付けるかについては、

- ① 精神障害者福祉法を精神保健法とは別個のものとして位置付ける。なお、この場合には、老人保健法と老人福祉法との関係が参考となろう。
- ② 障害者基本法の成立を踏まえて、身体障害者福祉法や精神薄弱者福祉法をも統合する形での障害者総合福祉法の制定を目指す。
- ③ 精神保健法を精神保健福祉法(精神保健及び精神障害者福祉に関する法律)に改める。この場合、「福祉」の章立てを置く。

という3つの案が、これまで議論されてきている。

このうち、障害者基本法の理念の下に、障害者の三区分を超えて障害者総合福祉法を作るという議論は、これまでと全く縦割行政の弊に陥りやすかった現状に対し、先進的な考え方を含むものである。

一方、精神障害者は、障害を有するとともに、疾患を有する者でもあるから、社会福祉的な事業を行う場合にも、医療との関係は密接不可分であり、また、現行の社会復帰施設のように、精神保健でもありかつ福祉でもあるという部分があり、また、現在の精神保健法においても、すでに福祉的な施策を実質的に含んでいることから、精神障害者の福祉法制を精神保健法と別法に切り離すよりも、精神保健法の福祉的な側面をさらに強化して、保健と福祉を融合した法制を実現することが適切であるという意見もあ

る。(中略) これまでの衛生と民生に二分されてきた体制の中で、精神保健福祉法という精神保健と福祉が融合した法律が登場する場合に、これを運用していく行政の実施体制の整備が、重要である。(中略)

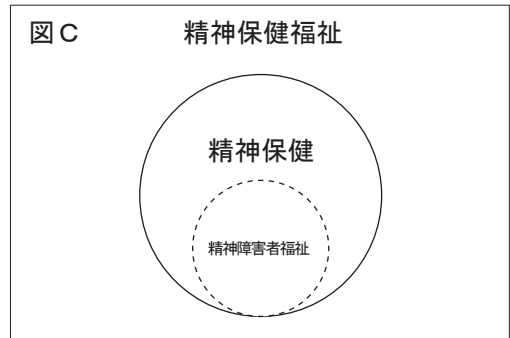
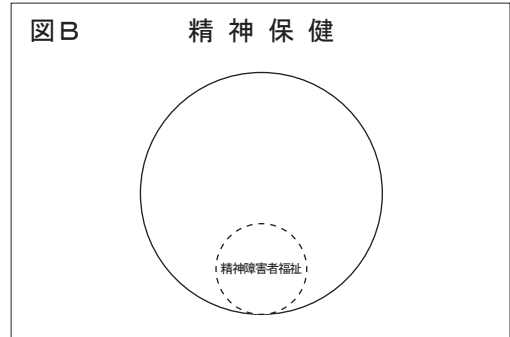
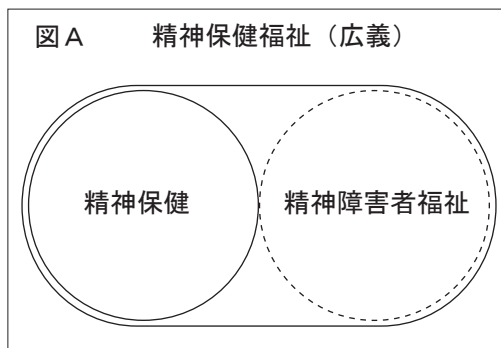
きめ細かな精神保健福祉を推進するためには、地域のネットワークが重要である。

(『精神障害者の福祉施策研究会中間まとめ』

1995.1. 傍点引用者)

この『中間のまとめ』では、「精神保健福祉」という単独語の使用は1例のみであるが、他の2例は「精神保健福祉法」という法律名称の中で表示されるものであり、「精神保健福祉」を「精神保健及び精神障害者福祉」の略語として提示している。

その後1990年代後半に推進された精神障害者の福祉政策は、この『中間まとめ』で示された③の立場からすすめられることになった。上記③では、精神保健福祉法を「精神保健」と「精神障害者福祉」との融合を目指した法制であるとその理念を示しているが(図C)、特に注目すべき点は、傍点部の記述のように、1987年精神保健法の制定によって生成された「精神保健」概念(図B)の中に組み込まれていた「精神障害者福祉」をさらに強化することによって、精神保健福祉法を創設するとの方向を提示したことである。そのような考え方に基づいて形成された「精神保健福祉」の概念を図表化したものが、図Cである。



## 2) 1995年精神保健福祉法における「精神保健福祉」

上述のように、精神障害者の福祉法は、精神保健法に追加されることによって、「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」として1995年5月に成立した。法律の施行(同年7月)に先立ち、厚生省<sup>注1)</sup>は法律の略称を「精神保健福祉法」とすることを次の通知によって明らかにした。

「精神保健法の一部を改正する法律の施行について」(厚生省保健医療局長通知1995.6.)

今回の法律改正では、精神障害者の福祉を法体系上位置づけて、精神保健と精神障害者福祉を総合的に推進する法律とし、法律名も「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」(以下略称として「精神保健福祉法」を用いる。)に改めたものである。(中略)福祉的な性格が明確な「自立と社会参加の促進のために必要な援助」を法律上位置付け、精神保健及び精神障害者福祉の両面を総合的に行う法律として、精神保健福祉法に改めたものである。

このように、法律の名称が長い当初より一

般に略称で呼ばれることになった精神保健福祉法の中では、「精神保健福祉」の用語は単独で使用されておらず、精神保健福祉センター(第6条)、地方精神保健福祉審議会(第9条, 53条)、精神保健福祉相談員(第48条)の3つの名称のなかでその語が表示されるにすぎない。このことは同法律施行令(精神保健福祉センターの名称が1ヶ所のみ)および施行規則(別表の中で、精神保健福祉行政概論、精神保健福祉職員、精神保健福祉センターの記載がそれぞれ1ヶ所のみ)等においても同様である。しかし「精神保健福祉」の語はみられないものの、精神保健福祉法の第1条には、法律が示す基本的な考え方が提示されており、その法律の成立は、その後の精神保健福祉の語が指し示す方向に大きな影響を与えることになる。

#### 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律 1995.5.(1999改正)<sup>注2)</sup>

(この法律の目的)

第1条 この法律は、精神障害者の医療及び保護を行い、その社会復帰の促進及びその自立と社会経済活動への参加の促進のために必要な援助を行い、並びにその発生の予防その他国民の精神的健康の保持及び増進に努めることによって、精神障害者の福祉の増進及び国民の精神保健の向上を図ることを目的とする。

これは精神保健福祉法の目的規定であり、法律に規定する基本的な施策内容を示すとともに、それによって、この法律が「精神障害者の福祉」と「国民の精神保健の向上」の2つの目的を実現するためのものであることを規定している。<sup>注3)</sup>しかし、そうした法律の歴史的意義からこの条文の内容を理解し評価するのではなく、「福祉」と「精神保健」の関係のあり方に焦点をあて、この第1条を検討すると、次の特徴があることが理解できる。

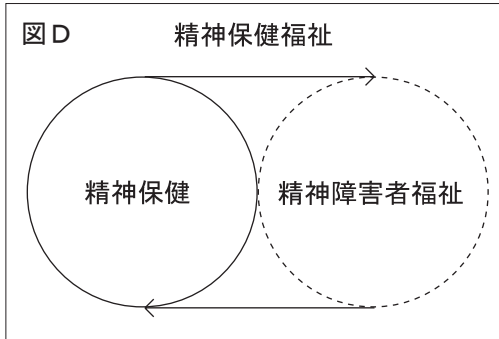
- ① 「精神保健」と「精神障害者福祉」の2つの構成要素から成立する。
- ② 「精神保健」と「精神障害者福祉」との位置は、並列(併存)関係である。
- ③ 「精神障害者」を対象とするとともに、「国

民一般」を対象とする。

- ④ 「精神障害者」に対応するのは「精神保健」と「福祉」の両者である。
- ⑤ 「国民一般」に対応するものは「精神保健」のみであり、「福祉」ではない。

特にここで注目すべき点は、④と⑤である。①～③は法律名の「及び」に示されるように、「精神保健」と「精神障害者福祉」の両者は並列した対等の関係にある。しかし④と⑤を比較すると、両者は非対称の関係である。したがって、第1条は、「国民全体を対象とする『社会福祉と精神保健』の関係」を示すものではなく、あくまで「『精神障害者福祉(精神障害者に限定された福祉)と精神障害者を含む国民全体の精神保健』の関係」を意味する規定であることがわかる。

この法律がそうした非対称性を有しているのは、言うまでもなく、本来、精神保健法という医療に関する法律とは別に、精神障害者に対しても福祉法が必要であるにもかかわらず、他の身体及び知的障害とは異なり、福祉法が未整備であっただけでなく、従来から保健医療の制度体系の中で精神障害者対策が実施されてきたことから、精神保健法の中に精神障害者の福祉が追加されて「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」(=精神保健福祉法)として成立したという法律の成立過程に理由がある。この法律は、もともと「精神保健法」に「精神障害者福祉」が組み込まれたことにより、すなわち「精神保健」の下位分野に「精神障害者福祉」が位置づけられて「精神保健福祉法」として成立したものである。そうした「精神保健福祉」の成立状況を適切に表示した概念図が、図Cである。しかし、法制度上は、第1条の規定にみられるように、「精神保健福祉」の下位概念として「精神保健」と「精神障害者福祉」が併存・並列関係で位置することになった。図Dは、精神保健福祉法第1条が持つ基本的な考え方を示している。ところが、精神保健福祉法の成立は、その結果として、「精神保健」と「精神障害者福祉」の両者を包括した広義の「精神保健福祉」概念(図A)としての新しい意味をも生成していくことになるのである。<sup>注4)</sup>



### 3) 厚生省通知等における「精神保健福祉」

精神保健福祉法施行後の9月、国の行政機関の文書において「精神保健福祉」を表題に初めて用いた次の旧厚生省による文書が各都道府県等に通知された。

「地域精神保健福祉対策促進事業実施要綱」(厚生省保健医療局長通知1995.9)

#### 1. 目的

地域精神保健福祉対策促進事業は、精神保健及び精神障害者の福祉に関し、地域の実情に応じたきめ細やかな対策を実施することにより、精神障害者の社会復帰及び自立と社会参加の促進並びに国民の精神的健康の保持増進を図ることを目的とする。

この事業は、既に前年度予算要求の中で新年度(1995年4月)から「地域精神保健対策促進事業」(地方自治体が地域の実情に応じて行う事業に補助金を行う事業)として開始が決定されており、事業名称は5月の法改正に伴って「精神保健」の語の後に「福祉」が追加されたものである。通知の中では「精神保健福祉」の定義についての直接的規定はないものの、上述の通知の別紙「要綱」の「目的」のなかで、「地域精神保健福祉対策促進事業」とは「精神保健及び精神障害者福祉」に関して地域の実情に応じて行われる施策であると明記し、精神障害者とその家族のみならず地域住民を含む諸活動(地域精神保健福祉連絡協議会の設置、普及啓発、社会復帰・社会参加促進、組織化、情報提供、調査等)への支援を行う事業と位置づけている。

さらに、厚生省では、翌1996年1月に「保健所及び市町村における精神保健福祉業務について」を通知し、次にみるように、その別紙(運営要領)において、地域保健法と精神保健福祉法制定後における新たな保健所業務と市町村の役割を明らかにした。そこでは、保健所が行う精神障害者に対する社会復帰・社会参加への支援と地域住民に対する精神的健康の保持増進等の活動を「精神保健福祉業務」と定め、その中で「精神保健福祉」の語を次のように定義している。

「保健所及び市町村における精神保健福祉業務運営要領」(厚生省保健医療局長通知・別紙1996.1.)<sup>注5)</sup>

保健所は、地域における精神保健福祉業務(精神保健及び精神障害者福祉の業務をいう。以下同じ。)の中心的な行政機関として、精神保健福祉センター、福祉事務所、児童相談所、市町村、医療機関、精神障害者社会復帰施設等の諸機関及び当事者団体、事業所、教育機関等を含めた地域社会との緊密な連絡協調のもとに、入院中心のケアから地域社会でのケアへという流れに福祉の理念を加えつつ、精神障害者の早期治療の促進並びに精神障害者の社会復帰及び自立と社会経済活動への参加の促進を図るとともに、地域住民の精神的健康の保持増進を図るための諸活動を行うものとする。

この通知では、「精神保健福祉」を「精神保健および精神障害者福祉」を意味する用語として明確に規定するとともに、「精神保健」と「精神障害者福祉」を「精神保健福祉」の下位概念として提示した。また精神保健福祉業務に専任できる精神保健福祉相談員の任命をはじめ、医師、精神科ソーシャルワーカー、保健婦(士)、看護婦(士)、臨床心理技術者、作業療法士、医療社会事業員、事務職の協力によって精神保健福祉業務を担当することを定めている。

さらに各地方自治体に対して、「精神保健福祉」に関する業務は、原則として、単一の課において取り扱うものとし、精神保健福祉課あるいは少なくとも精神保健福祉係を設ける等、その業務推進



体制の確立を図るものとする」(前掲1996.1.)と、地域における精神保健福祉の実施体制の整備を求めたのである。これによって、1996年以降、地方自治体の組織名称に精神保健福祉を名のる部署が一挙に設置・増加することになる。<sup>注6)</sup>また、同年7月、厚生省においても組織の再編が行われ、従来の保健医療局精神保健課から新たに設けられた障害保健福祉部に精神保健福祉課が設置されている。<sup>注7)</sup>こうして1995年精神保健福祉法の成立を契機に、翌年には精神保健福祉の語の使用が全国に拡がりをもたせることになった。

以上のような精神保健福祉を名のる法制度の創設と行政組織の改組等にみられる制度・政策的要因は、保健・医療・福祉関係機関・団体等の組織名称や活動等の名称だけでなく、教育界や学界等の多様な分野・領域における精神保健福祉の語の採用やその使用の一般化に大きな影響を与えることになったのである。

## 2. 「精神保健福祉士法」の成立過程における「福祉」と「精神保健」

### 1) 精神保健福祉士法の成立以前の状況

「精神障害者福祉」と「精神保健」との関係をめぐる議論、すなわち「精神保健福祉」の名称で呼ばれることになる議論は、上述の精神保健福祉法の成立を求める議論とは別に、ほぼ同時期の保健医療分野における新しい福祉資格制度の創設を求める議論の中でも具体化することになる。それは、社会福祉士とは異なる新たな「医療福祉士」構想からP S W単独の国家資格を求める1993年以降の動向の中で、従来からの「医療福祉」分野から「精神保健、精神障害者福祉」を分化・独立させるかたちで「精神保健福祉士」の名称としてあらわれ、1994年には『精神保健福祉士法試案』(日本社会党議員試案1994.1.)として明確に打ち出されている。それに引き続き提起された同年3月の日本精神医学ソーシャル・ワーカー協会(日本精神保健福祉士協会へ1999年に名称変更)による『精神保健福祉士法大綱案骨子』では、精神保健福祉士が行う業務を「精神保健福祉業務」と名づけ、その定義(案)を次のように提示した。<sup>注8)</sup>

『精神保健福祉士法大綱案骨子』(日本精神医学ソーシャル・ワーカー協会 1994.3.)

(定義)

1 この法律で「精神保健福祉業務」とは、次に掲げる業務をいうものとする。<sup>注9)</sup>

①精神障害者等に係わる経済的問題の解決及び調整援助

②精神障害者等に係わる療養中の心理的・社会的問題の解決及び調整援助

③精神障害者等に対する受診・受療援助

④精神障害者等に対する退院(社会復帰)援助

⑤精神保健の向上に係わる地域活動

2 この法律で「精神保健福祉士」とは、厚生大臣の免許を受けて、精神保健福祉士の名称を用いて、精神保健福祉業務を行うことを業とする者をいうものとする。

この「精神保健福祉」業務の定義(案)は、検討段階の案であることから対象規定等で曖昧な部分もみられるが、「精神保健の向上」が明記されているように、「精神障害者福祉」を主体とした活動のみならず、「精神保健」の直接的関与やそれとの関係が問題となる活動が含まれており、必ずしも精神障害者に限定せず、地域住民一般を視野に入れた規定として、「精神保健福祉」を広義に理解しようとしていたことがわかる。

ただ、この「精神保健福祉業務」の1つとして提示された「精神保健」にかかわる業務は、P S W業務における「医行為」をめぐる議論として新しい資格制度を創設する上での重要な論点となった。<sup>注10)</sup>厚生省は同年6月「精神科ソーシャルワーカー業務研究会」を発足させ、厚生科学研究「精神科ソーシャルワーカーの国家資格化に関する研究(厚生科学研究)」(委員長：柏木昭)によってP S W業務の検討を行っているが、そうした議論が継続される中で、「精神保健福祉業務」という名称は使用されなくなり、<sup>注11)</sup>「福祉」と「精神保健」との関係をめぐる議論は制度的な論議が中心になるとともに、<sup>注12)</sup>「精神障害者福祉」に焦点が当てられることになる。<sup>注13)</sup>

## 2) 1997年精神保健福祉士法における「精神保健福祉」

1997年に成立した「精神保健福祉士法」(以下、1997年法)では、その資格名称である「精神保健福祉」の語は単独で用いられてはいないが、<sup>注14)</sup>第2条で「精神保健福祉士」の定義が規定された。この第2条は、次のように精神保健福祉士という名称が採用された理由から、「精神保健福祉」の定義としてとらえうる一定の見解がある。

精神保健福祉士は、精神障害者の保健及び福祉に関する知識及び技術を併せ持ち、精神障害者の社会復帰に関する援助を行うことに独自の専門性があることから、その専門分野に注目した場合、「精神障害者の保健と福祉に関する知識及び技術を併せ持つ者」という趣旨で「精神保健福祉士」という名称を用いることとしたものである。  
(『精神保健福祉士法詳解』厚生省大臣官房障害保健福祉部精神保健福祉課監 1998.4.)

この記述にみられる「精神障害者の保健」とは、『精神保健福祉士法詳解』によれば、精神障害者の社会復帰支援に必要な保健に関する専門知識・技術のことであり、<sup>注15)</sup>「精神保健」を指している。以下では、精神保健福祉士という名称が採用された理由である「精神障害者の保健(精神保健)及び福祉」(=「精神保健福祉」)とは何を意味するものなのかという点に焦点をあて、条文を検討する。

精神保健福祉士法 (1997.12.)

(目的)

第1条 この法律は、精神保健福祉士の資格を定めて、その業務の適性を図り、もって精神保健の向上及び精神障害者の福祉の増進に寄与することを目的とする。

(定義)

第2条 この法律において、「精神保健福祉士」とは、第二十八条の登録を受け、精神保健福祉士の名称を用いて、精神障害者の保健及び福祉に関する専門的知識及び技術をもって、精神科

病院その他の医療施設において精神障害の医療を受け、又は精神障害者の社会復帰の促進を図ることを目的とする施設を利用している者の社会復帰に関する相談に応じ、助言、指導、日常生活への適応のために必要な訓練その他の援助を行うこと(以下「相談援助」という。)を業とする者をいう。

これは1997年法成立時の条文であり、第1条は法律の「目的」規定、第2条が精神保健福祉士の「定義」規定として知られている。

この2つの条文について、本論の議論に直接的に関わるのは、第1条(目的)と第2条(定義)との関係をどのように考えるべきであるかという点である。2つの条文をみると、第2条の規定からは「精神障害者」が法律の対象と見なされるのに対して、第1条では「精神保健」と「精神障害者福祉」が並列関係で配置されるために、精神障害者に限定せず国民全体を指すといったように、精神保健福祉に対する広・狭2つの異なる見解やとらえ方をもたらす規定でもあるからである。それゆえ精神保健福祉概念の混乱をもたらす規定として解釈される場合や、<sup>注16)</sup>精神保健福祉士を精神障害者の支援のみならず、精神疾患・国民の精神保健問題をも対象とする広範囲の領域で活躍が期待される職種として積極的に評価する根拠としてとりあげられる場合もみられることになる。<sup>注17)</sup>しかし、ここでは、そうした各論者の実践的価値判断を伴う法解釈の是非について問うことを意図しない。本論では、あくまで法における精神保健福祉が表示する意味を把握するために、法律の内容やその決定に国の機関が責任を負っていると判断される旧厚生省が監修した『精神保健福祉士法詳解』に基づいて2つの条文の関係を検討する。

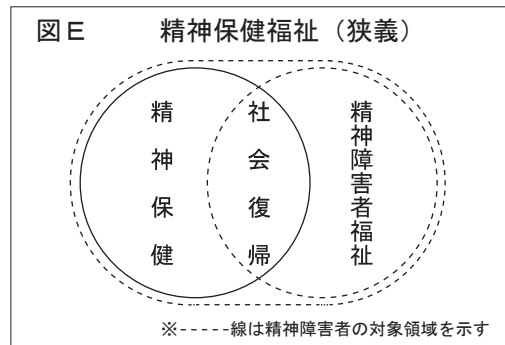
『精神保健福祉士法詳解』によれば、<sup>注18)</sup>第1条は、精神保健福祉士の定義である第2条で規定された具体的支援を行うことによって実現が期待される目的を掲げ、第2条は、その第1条の目的を実現するために必要な支援を精神保健福祉士の業務として定義するという相補的關係にある。第1条の並列関係で置かれた「精神保健の向上」と「精神障害者福祉の増進」という規定は、第2条で明

記された支援を行うことによって、その結果、その2つの目的が達成されるとしており、第2条との関係によってはじめてその意味が明確になることがわかる。精神保健福祉士の支援は、「精神障害者の精神保健の向上」として必要不可欠なものであるが、「国民の精神保健の向上」はその結果もたらされるものであるとしている。<sup>注18)</sup>したがって、1997年法の精神保健福祉に対する考え方は第2条の定義規定において直接的に表示されていることがわかり、第1条は法が目指す目的であって、あくまで第2条の結果であることが理解できる。

第2条の定義では、法律が規定するその対象を「精神障害者」と明確に示している。新しく創設された1997年法における「精神保健福祉」のとらえ方は精神障害者支援に限定されており、1995年法で示されている国民一般を対象を含む広義の精神保健福祉とは明らかに異なっている。第2条前段では、精神保健福祉士を「精神保健」と「精神障害者福祉」の専門性を併せ持つ専門職であると規定し、後段においてその業務を明らかにしている。すなわち病院に入院したり社会復帰施設を利用する精神障害者を対象として、その社会復帰に関する相談援助を業務とすることを明記している。『精神保健福祉士法詳解』によれば、<sup>注19)</sup>精神障害者の社会復帰を促進するためには、「医療的ケア」と「医療的ケア以外」の2つの支援が必要であり、精神保健福祉士の業務として規定された「社会復帰に関する相談援助」業務とは、医療的ケアとは異なる視点から行われる「医療的ケア以外の支援」を指す。精神保健福祉士の支援を「福祉に関する相談援助」業務ではなく、医療的ケアとは異なる視点から行う「社会復帰に関する相談援助」業務と位置づけた理由は、秋元(1998)が指摘するように、「福祉に関する相談援助」業務を行うことを定めた社会福祉士法とは異なる資格制度として差異化を図る必要があったからであり、<sup>注19)</sup>「社会復帰に関する相談援助」業務に必要なものが、「精神保健」と「精神障害者福祉(精神障害者にとって必要な福祉)」の2つの専門知識・技術であると規定している。このように、1997年法の定義規定にみられる「精神保健

福祉」(=「精神障害者の保健及び福祉」)とは、精神障害者の社会復帰を促進する上で必要なものとして、「精神保健」と「精神障害者福祉」を併せ持つ存在であることを意味している。

以上のように、1997年法の条文は、精神保健福祉の意味を精神障害者に限定して理解する見解の根拠となっている。こうした狭義の「精神保健福祉」のとらえ方は、1995年精神保健福祉法で示された広義の「精神保健福祉」とは明らかに異なる。1995年法の「精神保健福祉」概念が図Bや図Cにみられるように、精神保健医療サイドからの強い影響力の中から形成されたものであるのに対し、1997年法で示された「精神保健福祉」に対する考え方は、社会福祉の立場から生まれたそれへの取り組みのスタートであったことが理解できよう。このような1997年精神保健福祉士法の成立過程の中から生成された狭義の「精神保健福祉」の概念を表示したものが、図Eである。



### 3) 「精神保健福祉士の養成の在り方等に関する検討会中間報告書」にみる「精神保健」

精神保健福祉士法が創設されて10年が経過し、2007年12月から法改正に向けた作業が始められた。2008年10月に提出された『精神保健福祉士の養成の在り方等に関する検討会 中間報告書』(座長：京極高宣)では、今後の精神保健福祉士に求められる役割として、これまでの「精神障害者に対する社会復帰」支援だけでなく、「国民の精神保健」の課題に対応した活動への期待が表明されている。次の『中間報告書』の記述にみられるように、今後の精神保健福祉士の定義規定等を見直す上で、「精神保健」は「地域生活支援」の語



とともに重要なキーワードになっているように思われる。

- ・制度創設当時に求められた「精神障害者の社会復帰の支援」を担う役割については、その重要性が一層高まっている。また、その一方で、国民の精神保健の課題にも拡大がみられている
- ・近年の精神保健の課題の拡大を背景として、職域の拡大や、求められる支援が多様化しており、精神保健福祉士の役割が広がってきた。
- ・精神保健福祉士についても、その他の関係職種と同様に、行政機関等と協力して、国民の精神保健の向上に資する予防及び普及啓発活動に関する取組を行うことへの期待もある。

『精神保健福祉士の養成の在り方等に関する検討会中間報告書』(2008.10.)

これらは、『中間報告書』の中で「精神保健」の語が記述されている文章の全てを抜粋したものであるが、これまでの精神保健福祉士法における精神障害者を対象とした支援（狭義の精神保健福祉）の規定のみならず、「国民全体の精神保健」を視野に入れた支援（広義の精神保健福祉）を明記することに対する期待であることが理解できる。これは、少なくとも1995年精神保健福祉法と同様の次元に立つことへの期待とその実現を求める動きとしてとらえられる。

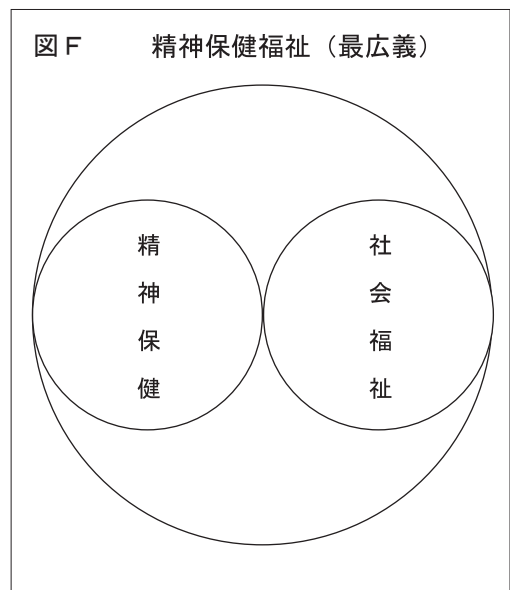
### Ⅲ. おわりに

以上のように、精神保健福祉を名のる2つの法制度の成立過程とその誕生は、精神保健福祉についての異なる位相をもたらした。1つは、精神保健福祉の対象規定の違いであり、1995年精神保健福祉法では精神障害者のみならず国民一般を対象に含むものとしてとらえ、<sup>注20)</sup>1997年精神保健福祉法では精神障害者に限定してとらえるという制度上の対象規定における異なる考え方がみられることである。もう1つが、精神保健福祉の概念規定の差異である。すなわち精神保健法から1995年精神保健福祉法への成立過程においては、

複数の「精神保健福祉」概念が交錯し、1997年精神保健福祉士法の成立過程では、狭義の「精神保健福祉」概念が形成されることになったのである。

最後に、これまで提示した「精神保健福祉」の概念図について解説する。本論の「精神保健福祉」の概念図における「実線」で表示された円は、「精神保健」が対象とする活動領域を指し、「点線」で表示する円は、「精神障害者福祉」が対象とする活動領域を指している。たとえば、図Bは、かつては異領域であった「精神障害者福祉システム」が「精神保健システム」の一部に組み込まれたことにより、精神保健システムの一要素(下位システム)として位置づけられることになった状態を示している。また、図Dは、「精神障害者福祉システム」と「精神保健システム」という異なる2つのシステムが併存・並列関係を結んだことによって、相互に連携・協力の関係を取り結ぶことになった状態を示すものである。

「点」線と「実」線の違いは、「精神保健」が国民全体を対象とするのに対して、「精神障害者福祉」は精神障害者のみに限定されるために、「精神保健」と「福祉」が対等の次元に位置していないことを表示する。社会福祉学における現在の「精神保健福祉」概念が抱える課題は、まさにこの点



にある。

図Fは、「精神保健」と「福祉」が対等の次元に位置する概念図である。すなわち『『国民全体』を対象とした『社会福祉システムと精神保健システム』を中核とした関係体』である最広義の「精神保健福祉」概念を表示するものである。そうした最広義の「精神保健福祉」への展開は、「精神障害者福祉」をより成熟させるとともに、「精神障害者福祉」のみを独立させ別枠とする福祉サイドの枠組を除去することによって達成されると考えられる。

#### 注

- 1)本論では、機関・団体等の組織名称や文献資料名および法律の条文については、一部を除き、当該年月時点の名称や法律が公布された時点の表記で記述した。
- 2)第1条の前段の「精神障害者」という規定は1999年の法改正によって改められたもので、1995年法成立時においては「精神障害者等」と規定されていた。本文では、1999年法改正後の条文を記載した。
- 3)精神保健福祉研究会監(2000)pp.53-54.
- 4)堀口久五郎(2003)(2005)を参照。
- 5)この通知は、2000年3月31日厚生省大臣官房障害保健福祉部長通知「保健所及び市町村における精神保健福祉業務について」によって廃止され、それ以降、「精神保健福祉業務」についてはその通知に基づき、本文の記述とほぼ同様の内容で継続されている。
- 6)例えば都道府県レベルの部署において、精神保健福祉センターや精神保健福祉審議会を除き、精神保健福祉を名のる組織(課,係,室,担当,グループ等)を持つ都道府県・政令指定都市は、2008年12月時点で、47都道府県中12県、17政令指定都市中6市であった。
- 7)精神保健福祉課の名称は、精神・障害保健課の課名に改組される2006年3月まで続くことになる。
- 8)日本精神医学ソーシャル・ワーカー協会東京都支部編(1996)p.129.
- 9)この定義には、※印で注の記載があるが、本論

では、注を省略して引用を行った。

- 10)日本精神医学ソーシャル・ワーカー協会東京都支部編(1995)p.198.
- 11)『精神保健福祉士法大綱案骨子』の翌月にP S W協会がまとめた『精神医学ソーシャルワーカー法大綱案骨子』(1994.4.)では、法律の「目的」に「精神保健法の趣旨に則り適切な精神保健の確保に寄与すること」を掲げ、それに続く「業務」の「定義」規定では、「精神保健福祉業務」ではなく「精神医学ソーシャルワーカーの業務」へ変更されるとともに、前『骨子』の定義(案)で明記されている「精神保健」の語は削除された。その後、「精神保健福祉業務」は、本文で述べたように、保健所の業務として規定されることになる。
- 12)精神保健福祉士による精神障害者業務の際に必要な精神疾患や精神保健への対応については、主治医からの「指示」でなく、「指導」を要件とした規定の成立など、精神保健福祉士法によって制度上の解決が図られたことは周知の通りである。
- 13)当時のこの点に関する検討については、石川到覚(1999)の次の記述を紹介したい。「精神医学ソーシャルワーカーの資格化を検討した厚生科学研究では、専門職性の対象と組織別の専門分化を提示し、保健・医療専門職との相違点を明らかにすることに貢献した。だが、この研究も、研究目的の焦点が大幅に遅れていた精神障害者福祉に当てられ、社会福祉の全体性と精神保健福祉領域の特徴を踏まえる概念規定の分析までには至らなかった。」
- 14)精神保健福祉士法および同法施行令(1998.1.)ともに「精神保健福祉士」の名称のみが、同法施行規則(1998.1.)では、「精神保健福祉士」、「精神保健福祉センター」、「精神保健福祉論」、「精神保健福祉援助技術」の4名称が記載されるのみである。
- 15)厚生省監(1998)p.24.
- 16)坂野(2007)p.10.
- 17)田中(2009)pp.391-392. (日本社会精神医学会編[2009]所収)
- 18)『精神保健福祉士法詳解』(pp.19-20)では、

1997年法における「精神保健福祉士と精神保健の向上及び精神障害者の福祉の関係」について、次のように述べている。

「精神障害者は、精神疾患を有する傷病者であるとともに、精神疾患のために日常生活又は社会生活を営む上での制限を受けている障害者であることから、社会復帰を遂げるためには、医療的なケアとそれ以外の支援の両面の支援が必要である。また、これらの支援は極めて密接な関係を有しており、精神保健福祉士自身は、医療的なケアを行うものではないが、精神保健の主要な内容の一つである社会復帰の促進のため医療的なケア以外の支援の業務を行うものであり、精神保健福祉士による支援は個々の精神障害者の『精神保健の向上』に欠かせないものである。また、精神保健福祉士資格が設けられることにより、医療従事者との役割分担と連携も強化され、医療的ケアの内容も充実し、精神障害者の社会復帰の一層の促進が期待できる。精神障害者の入院期間の短縮や、入院医療を必要とする精神障害者の減少は、健常者も含めた我が国全体における精神保健の向上にも資するものである。

したがって、精神保健福祉士の制度を創設することは、『精神保健の向上』及び『精神障害者の福祉の増進』に寄与するものである。」

19)本論では、法制度における精神保健福祉の意味を把握することに焦点をあてているため、精神保健福祉士法の定義規定と社会福祉士法との関係について、ここではこれ以上立ち入らない。精神保健福祉士資格制度の業務規定の位置や社会福祉士法との関係については、秋元(1998) pp.6-8.を参照。

20)精神保健福祉法制定以降、約5年ごとに法改定による見直しが行われているが、その条文の内容全体をみると、精神障害者の保健医療に重点が置かれており、精神障害者福祉のみならず国民一般のメンタルヘルスを維持する法としての機能にかかわる規定は必ずしも明確でないことはよく知られることである。本論は、精神保健福祉の定義規定を中心的課題としており、法

律の条文の内容全体を問題としたものではないことをお断りしておきたい。

#### 文献

(※ここでは、本文に記載した文献・資料名以外を掲載した)

- 秋山波留夫,山口成良編(1998)『神経精神医学 第2版』創造出版
- 石川到覚(1999)「専門職性の保持と深化を求めて」日本精神保健福祉士協会編『精神保健福祉』vol.30,no.1. へるす出版
- 厚生省大臣官房障害保健福祉部精神保健福祉課(1998)『精神保健福祉士法詳解』
- 坂野憲司,堀田和一編(2007)『臨床に必要な精神保健福祉—精神保健福祉論』弘文堂
- 精神保健福祉研究会監(2000)『改訂精神保健福祉法詳解』ぎょうせい
- 精神保健福祉福祉研究会監(2007)『精神保健福祉関係法令通知集-平成18年版-』ぎょうせい
- 日本社会精神医学会編(2009)『社会精神医学』医学書院
- 日本精神医学ソーシャル・ワーカー協会東京都支部編(1995)『東京P S W研究』第4号
- 日本精神医学ソーシャル・ワーカー協会東京都支部編(1996)『東京P S W研究』第5号
- 堀口久五郎(2003)「精神保健福祉の概念とその課題-用語の定着過程の検証-」『社会福祉学』第44-2巻 日本社会福祉学会
- 堀口久五郎(2005)「共生概念としての精神保健福祉」『生活科学研究第27集』文教大学生生活科学研究

---

[要旨]

「精神保健福祉」という用語の存立基盤を探る基礎的研究として、1995年「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」と、1997年「精神保健福祉士法」という精神保健福祉を名のる2つの法制度をとりあげ、その用語の成立と普及・促進に大きな影響を与えた法令や政府関係資料を明らかにし、「精神保健福祉」の「定義」規定を検討した。本論において、「精神保健福祉」概念の基盤にある「福祉」と「精神保健」の関係の在り方を検討し、その位相を図表化して整理するとともに、新しい最広義の「精神保健福祉」概念のモデルを提示した。

---